
Graziella Corvalán

Gobernabilidad democrática

e institucionalidad de género

Gobernabilidad democrática e institucionalidad de género

Graziella Corvalán*

La nueva concepción del desarrollo económico y social está dada por la calidad de las instituciones y su capacidad de acción colectiva para el mejor aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, financieros, de conocimiento y humanos disponibles. Se consi-



dera a la mujer, en toda su diversidad, como una protagonista fundamental del desarrollo, en la construcción y en el disfrute de sus beneficios, en el uso del poder y los recursos, convirtiéndose en el elemento central de un nuevo campo político, en términos de la institucionalidad de género.

1. Introducción

La gobernabilidad democrática se refiere a la calidad de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, a partir de la hegemonía que se pueda construir desde los intereses particulares hacia un interés colectivo que confiera ascendencia y control político a los gobernados y donde los cambios en el modelo de desarrollo aseguren el crecimiento y la estabilidad económica, basados en estructuras políticas mediadoras entre intereses y resolución de conflictos. Se refiere al cambio en las instituciones que gobiernan las relaciones entre las personas y los grupos¹ y que significan riesgos, pero también oportunidades en la transformación de la sociedad. Los roles de los varones y las mujeres van cambiando desde el acceso masivo y acelerado de ellas al mundo del trabajo, mientras que ellos se oponen a ser los únicos proveedores de la familia. Sin embargo, la igualdad entre los sexos todavía está lejos de la realidad en este país, sobre todo cuando está de por medio el poder.

La competencia y la desconfianza se vuelven parte del cambiante sistema de valores y comportamientos, ante una sociedad cada vez más diversificada, en que la democracia no ha podido eliminar aún la discriminación de género y la exclusión de los sectores más desfavorecidos de una sociedad sumergida durante más de cuatro décadas en el autoritarismo más absoluto, donde el creciente deterioro social, político y económico, la ausencia de la acción colectiva y las ataduras a la cultura tradicional, se convierten en obstáculos para la gobernabilidad democrática, desde la perspectiva de igualdad de oportunidades de género.

* gracor@pla.net.py

1 Guzmán, Virginia (2002), Gobernabilidad democrática y género: Una articulación posible, Proyecto CEPAL/DAW/Naciones Unidas, Cuenta para el Desarrollo, Santiago de Chile.

En Paraguay, desde las elecciones generales de 2003, la ciudadanía espera un desarrollo integral de la sociedad, la erradicación de la corrupción y la impunidad, de la discriminación y exclusión de la mujer y la concreción de una profunda **reforma y modernización del Estado**. Esto implica no solamente crecimiento económico, o la discutida privatización de los entes deficitarios, sino la participación efectiva y permanente en el proceso de la toma de las decisiones que afectan a las personas que viven en este país. Desde una perspectiva social, la reforma significa luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la cohesión social y avanzar en la equidad, en su dimensión de género, étnica e intergeneracional². Se precisan cambios en las instituciones, así como nuevas capacidades en los sectores públicos involucrados, para la implementación y éxito de las políticas de desarrollo y, específicamente, de las orientadas a articular los objetivos y acciones en los planes y programas para las mujeres en base a la equidad de género.

El concepto de equidad se amplía; toma fuerza el respeto a las minorías sociales, religiosas, culturales y étnicas; lenta, pero sostenidamente somos concientes de la equidad ambiental y de género en contraposición al sexo. Se reclama la equidad internacional y el concepto de descentralización adquiere gran importancia en un país caracterizado por un Estado centralizador en la administración política y económica. La nueva concepción del desarrollo económico y social está dada por la calidad de las instituciones y sus capacidades de acción colectiva para el mejor aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, financieros, de conocimiento y humanos disponibles. Se considera a la mujer, en toda su diversidad, como una protagonista fundamental del desarrollo, en la construcción y en el disfrute de sus beneficios, en el uso y utilización del poder y los recursos, conformándose en protagonista de un nuevo campo político³, en términos de la institucionalidad de género.

La igualdad de género va mas allá de la igualdad de oportunidades y exige la participación de las mujeres en los procesos de transformación de las reglas básicas, jerarquías y prácticas de las instituciones públicas. Si las mujeres no están en los espacios donde se debaten y construyen las bases de una nueva gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus necesidades y las incluyan en procesos de capacitación de destrezas y habilidades como a los demás actores del ámbito público⁴. El aumento en la eficiencia del gasto social, en la evaluación de prioridades y la incorporación de criterios de eficiencia y equidad sobre la base del establecimiento de prioridades en la prestación de los servicios básicos, mayor impulso a la descentralización, participación ciudadana, capacitación de recursos humanos y fortalecimiento institucional, son de prioridad absoluta para la equidad de género y el empoderamiento de la mujer.

La intención aquí es analizar la capacidad instalada de los mecanismos nacionales y locales responsables de la promoción de la equidad de género, para integrar las demandas y necesidades de la mujer en los programas de gobernabilidad democrática, reforma y modernización del Estado, a partir de elementos de argumentación y negociación para el fortalecimiento de la **institucionalidad de género** en Paraguay, para el avance de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR). El movimiento de mujeres considera que el sistema de institucionalidades de género podría constituirse, con el tiempo, en el más importante factor de cambio, orientado a que la equidad de género se convierta en el primer paso de las mujeres en el arduo y difícil camino al poder dentro del Gobierno. Sin embargo, es importante resaltar que la articulación de las instituciones del Estado con el movimiento de mujeres debería ser la mejor iniciativa para que la gobernabilidad democrática y la equidad de género sean parte fundamental

2 Prats Catalá, Joan (1999), Reforma del estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. En: **Nueva Sociedad**, No. 160, marzo-abril.

3 Corvalán, Graziella, "La conformación de un campo político". En Guzmán, Virginia y Corvalán, Graziella, **La Institucionalidad de Género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay**, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Mujer y Desarrollo, No. 49, Santiago de Chile, octubre de 2003.

4 Guzmán, Virginia. op. cit.

de la futura agenda institucional para el fortalecimiento de la democracia, en base a nuevas normas de relaciones entre los sexos.

2. La institucionalización de género en la sociedad civil

El sistema social de relaciones de género comprende un conjunto de normas y convenciones que inciden en las percepciones que las mujeres y los varones tienen de sí mismos y de sus propios congéneres, al mismo tiempo que limitan y condicionan su comportamiento, actitudes y valores y aspiraciones en la familia, la economía, la política y, sobre todo, la dimensión sociocultural. Un sistema de instituciones de género, entendido como las instituciones que desde el Estado actúan para contrarrestar las desigualdades, se construye también a nivel simbólico y se reproduce con mucha fuerza en los imaginarios colectivos. Las desigualdades entre los sexos tienen sus raíces estructurales (división sexual del trabajo) e institucionales (normas, reglas y costumbres), que guían la distribución de recursos y oportunidades en la sociedad, y entre hombres y mujeres, en particular.

Se precisa una activa participación directa de la sociedad civil, y especialmente de las mujeres, para que la institucionalidad del tema género cumpla con los requisitos legales y de máxima jerarquía en el aparato estatal, condiciones que se puedan traducir en anteproyectos de reforma y modernización del Estado, específicamente en lo que respecta al estatus y funciones de la SMPR. El Estado es concebido como generador de marcos reguladores, administrador y distribuidor de recursos en materia de equidad social, y que se ve presionado por las coaliciones feministas de la sociedad civil para el trabajo conjunto en pos de la lucha contra la desigualdad de género, a pesar de la falta de nuevos liderazgos y de una visión más centrada en una forma diferente de hacer política para las mujeres.

2.1. El movimiento de mujeres

La construcción de articulaciones entre grupos y organizaciones en torno a una problemática co-

mún, para crear en primer lugar la **conciencia de género** para el avance de la mujer en la sociedad paraguaya, fue la meta que feministas, mujeres organizadas y no organizadas se esforzaron por alcanzar hace más de una década, conformándose la primera articulación de organización de mujeres de este siglo en este país: la emblemática **Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)**, referente principal del movimiento de mujeres. Esta es una asociación con personería jurídica, pluralista, sin fines de lucro, no gubernamental ni partidista, integrada en la actualidad por diez organizaciones no gubernamentales de mujeres, creada en Asunción en 1988, a partir de una propuesta para la modificación del obsoleto Código Civil.

La CMP se ha centrado en un sector sociocultural y político de estratos medios e intelectuales y menos en estratos sociales más desfavorecidos, como campesinas, adultas mayores, indígenas, madres solteras y jefas de hogar pobres. Recién a partir de los noventa se da un impulso hacia una estrategia comunicacional más eficiente para lograr más adeptas a la causa feminista y para que la **igualdad** y **equidad de género** sean parte de las estrategias de la dirigencia política en general, de manera a comprender y alcanzar la igualdad de oportunidades para los sexos. Se entiende por **igualdad** una valorización igual a las diferencias y semejanzas entre hombres y mujeres, mientras **equidad de género** es el conjunto de medidas que permiten compensar las desventajas históricas que impiden a mujeres y hombres beneficiarse por igual de las ventajas del desarrollo.

La descentralización institucional es también preocupación de la CMP, a partir de un proyecto de fortalecimiento de la organización, basado en la creación de **grupos de enlace** de organizaciones de mujeres del interior del país, para fortalecer la membresía de diferentes estratos y sectores sociales, renovar los liderazgos femeninos, así como fortalecer y extender el pensamiento y accionar feminista en el interior del país, a través del Primer Encuentro Feminista de 2003.

Hasta ahora, las mujeres organizadas están todavía muy “atadas” a los temas inherentes a su identidad y vivencia cotidiana, que han sido los

puntos de partida del movimiento. Sin embargo, considero que es tiempo de reflexionar y actuar sobre cuestiones que hagan a una mayor institucionalidad de género, en un momento político, social y económico crucial para el futuro del país, cuando la exclusión política de las mujeres en los niveles de decisión es una realidad. La igualdad de oportunidades de los sexos en la arena política es considerada un derecho fundamental de ciudadanía para las mujeres y el de ser elegidas es otro derecho de ciudadanía que precisa de movilizaciones de apoyo y visibilidad. Por lo tanto, no participan del proceso de gobernabilidad, es decir de los problemas que tienen que ver con el conjunto del sistema político, el Estado, el sistema de representación, la sociedad civil y el desarrollo de equilibrios razonablemente estables entre los sistemas político, económico y cultural⁵. La gobernabilidad hace referencia a la estabilidad de las instituciones democráticas, a pesar de la incertidumbre del juego político, es decir, de las negociaciones y acuerdos entre los integrantes de la clase política, de las capacidades de las organizaciones sociales para articular intereses y administrar conflictos.

A comienzos de los noventa se constituye la Red de Mujeres Políticas (RMP), asociación civil pluralista, democrática, participativa, no confesional, sin fines de lucro, integrada por mujeres políticas, para planificar, organizar, desarrollar y apoyar políticas y acciones dirigidas a la inserción real y efectiva de las mujeres en todas las instancias de decisión, partidaria, municipal, departamental, regional, nacional, desde la perspectiva de género. Años después se crea la Coordinadora Interpartidaria de Mujeres del Paraguay, CIMPAP, con mujeres militantes en partidos políticos con representación parlamentaria. La Red de Mujeres Municipales, creada en 1993, forma también parte activa del movimiento de mujeres basado en acciones de sensibilización, capacitación e impulso de las políticas de género.

El sistema de institucionalidades de la equidad de género en el ámbito político y sociocultural,

se ve amenazado por algunas fuerzas retardatarias activas que tratan de mantener su hegemonía de siglos de dominación, y que son difíciles de vencer en una sociedad donde la democracia todavía no se ha fortalecido lo suficiente como para hacer de la equidad de género parte constitutiva de las relaciones entre hombres y mujeres, tanto en la vida cotidiana como en el ámbito público. La inequidad de género es más fuerte en el sector rural y en ciertos estratos sociales urbanos, medios y bajos, y del sector servicios, donde la discriminación hacia la mujer está más marcada, por la maternidad y sus “naturales” implicancias en el mercado de trabajo. En cuanto a la religión, la resistencia permanece latente mientras el tema de los derechos sexuales y reproductivos y, sobre todo, la despenalización del aborto, sigue siendo tabú entre los parlamentarios y la sociedad en general.

La preocupación del movimiento de mujeres es la débil transferencia de experiencias y el peligro de ruptura de la continuidad de las iniciativas respecto a la descentralización de las políticas de género, debido al cambio de autoridades nacionales y departamentales. La insuficiente transversalización de las políticas de género en la administración pública, aún no asumidas como componentes ineludibles de cualquier intervención o gestión del Estado, es otra dimensión del recambio de autoridades y un posible impacto negativo en las institucionalidades de género, a corto o mediano plazo.

A medida que la crisis socioeconómica permanece, cuando ocho de cada diez paraguayos/as viven en menos del 20% del territorio nacional, las industrias no emergen y un millón vive en la pobreza extrema, resulta fundamental el papel de las agencias de cooperación internacionales a favor de la adopción de criterios y estrategias para la inclusión de la equidad de género, de manera a tratar de aliviar las presiones a la gobernabilidad. Las mujeres organizadas no tienen suficiente participación activa en los equipos y comisiones de trabajo conformados en el actual Gobierno, por un lado. Por otro, no existen de-

5 Carretón, Manuel A., “La política y el Estado en América Latina desde las Ciencias sociales”. En: **Revista Paraguaya de Sociología**, CPES, Año 34, No. 100, Asunción, set.-dic. 1997.

mandas de participación y, por consiguiente, se encuentran al margen de los espacios donde se discuten y deciden los aspectos centrales de las reformas institucionales.

2.2. Las mujeres en los ámbitos políticos

La importancia de este campo político forjado en los últimos años para la defensa de las institucionalidades de género, como generadora del cambio de la posición y situación de la mujer paraguaya, se hace más evidente cuando menos son las oportunidades de empoderamiento de las mujeres a través de los partidos políticos, y donde los liderazgos femeninos resultan imprescindibles para la extensión y profundización de la institucionalidad de género. Las debilidades institucionales más importantes relativas al régimen de los partidos políticos conciernen a: las elecciones internas de los partidos; el sistema de financiación y la fragmentación interna, barreras que la mujer debe salvar desde el principio.

El derecho de las mujeres a ser elegidas para ocupar cargos públicos no ha sido ejercido por los prejuicios en los partidos políticos respecto a su capacidad para manejar el mundo público. Recién a partir de 1979 se plantea la necesidad de que los estados aceleren los procesos de inclusión y participación de las mujeres en la política, a través del mecanismo de cuotas, como medida temporal hasta que se alcance la igualdad real. La Convención contra la Discriminación de la Mujer fue el compromiso que inicialmente fuerza a los estados a prestar atención a estos temas. En la Conferencia de Beijing, de 1995, se plantea la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas como objetivo estratégico para la equidad y el desarrollo de los pueblos. Las mujeres que luchan por el cambio reconocen al espacio político como el espacio donde por excelencia se debate el poder, el que se convierte en objeto constante de demanda para su inclusión, cuyo obstáculo es la discriminación de género. Ellas encuentran en las propuestas feministas los modos de superar esta desigualdad. La cuota de participación ha sido una meta compartida entre quienes tantas veces se distanciaron por las diferencias con los hombres políticos.

Sin embargo, la **representación política** de la mujer sigue estando en poder de los partidos políticos, ámbito al que pocas mujeres han podido acceder y menos aún permanecer, debido a causas que van desde los aspectos socioculturales tradicionales hasta la falta de recursos económicos. Además, la ausencia de un apoyo decidido de la CMP, que no ha superado la antinomia género vs. partido, en base a la condición no partidista de los estatutos. En efecto, el movimiento de mujeres no ha tomado parte activa y visible del proceso de apoyo a las candidaturas de mujeres políticas, por lo que se debería reconsiderar su rol de liderazgo y de motor de cambio social, cultural y, sobre todo, político, aunque haya sido muy exitoso en la concienciación sobre los derechos y la participación femenina en la política partidaria.

Evidentemente, en el aspecto donde menos ha avanzado la mujer en Paraguay es en el de ocupar los cargos electivos de decisión a alto nivel, ya que se han dado avances importantes en los de segundo y tercer nivel en el orden jerárquico, como concejales, directoras, fiscales, juezas, etc. En los gobiernos departamentales, las mujeres tuvieron más posibilidades de integrar las listas electivas para el período 98/03. Según los datos oficiales de la Junta Electoral Central (JEC), la participación de las mujeres en los espacios subnacionales de Gobierno es: **municipalidades**, con un 4,7% de mujeres intendentas y un 17,7% de mujeres concejales municipales. En las **gobernaciones** solamente un 5,9% corresponde al sexo femenino, por primera vez desde la creación del cargo, el que está representado por una mujer como gobernadora entre 17 candidatos varones para la actual administración política. Con respecto a las concejalías departamentales, las mujeres alcanzaron un 14%.

Si bien el tema de la discriminación positiva en Paraguay no ha podido ser insertado en el pensamiento y acción de los partidos políticos ni en el Estado, el sistema de cuotas en las listas electivas ha contribuido al ingreso de las mujeres al ámbito público. Las medidas para mejorar la representación femenina no han sufrido gran avance¹, a pesar de la modernización del sistema electoral con las urnas electrónicas para las elecciones de 2003, ni han contribuido a la di-

ferenciación de los electores por sexo en las mesas de votación, ya que esta separación se convierte en un obstáculo económico para la financiación de las autoridades de mesa en las contiendas electorales. Es preciso tener presente que es posible articular la gobernabilidad democrática y la equidad de género, siempre y cuando las mujeres ganen fuerza y legitimidad en los espacios públicos e ingresen a los debates articulando los intereses de género con los intereses más generales de la democracia, en base a la construcción de un discurso de derechos y el reconocimiento de nuevos derechos, como los sexuales y reproductivos, y los económicos.

La ruta crítica que las mujeres políticas han seguido para empoderarse a través de la participación en sus partidos, todavía no alcanza la visibilidad necesaria para que el nivel de comunicación con la ciudadanía resulte suficiente para reforzar dicha relación y puedan negociar los ya escasos y segregados espacios de poder. La baja autoestima de la mujer política frente a sus pares varones está unida a la falta de práctica política de las mujeres dirigentes, la que se ve reforzada por la ausencia de educación formal en torno a teoría política, práctica del discurso político en el ámbito público, racionalidad en los debates y análisis de la coyuntura política, social y económica, en tiempos de grandes cambios.

3. La institucionalidad de la perspectiva de género en el Estado

El acceso de la mujer a los cargos de decisión forma parte del sistema jurídico, encabezado por la Constitución Nacional de 1992 de la República del Paraguay, cuyo Art. 46 establece: “todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos, no se admitirán discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que los mantengan y los propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. El Art. 48, **DE LA IGUALDAD**, expresa: “el hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igual-

dad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”, y el Art. 117 establece: “los ciudadanos sin distinción de sexo tienen el derecho a participar en los asuntos públicos o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer al ámbito de la función pública”.

El proceso de **institucionalización** de los organismos nacionales creados para fomentar el avance de la perspectiva de género en las instituciones del Estado se inició gradualmente en los años noventa, con la creación de una oficina de la mujer con rango ministerial para tratar el tema **género**, es decir el conjunto de características sociales y culturales propias de las personas humanas por las cuales la sociedad las identifica como varones y mujeres. Con el tiempo se fue dando una apertura hacia las ONG's, bases de referencia, sustentación y legitimidad, cuyas características en algunos casos se han convertido en casi estructuras de intermediación entre la sociedad y el Estado.

La descentralización en el ámbito estatal se inició con la gestión de la SMPR, con programas llevados a cabo en el interior del país, dando lugar a un mayor fortalecimiento de la institución, y también a través de la creación de secretarías de la mujer en 16 departamentos, entre 1997 y 2002, y en aproximadamente 45 municipios con distintas denominaciones, de los 220 que existen en el territorio nacional, lo que contribuyó a promover la participación activa y consciente de las mujeres de áreas rurales, urbano-periféricas e indígenas, en todas las etapas de su ciclo de vida.

3.1. La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR)

La Ley No. 34/92 crea la Secretaría de la Mujer, con rango ministerial y dependiente de la Presidencia de la República y, un año después, en 1993, cuya misión, según consta en la Memoria 1993-1997, es “participar en la elaboración, coordinación y ejecución de políticas públicas,

incorporando el componente de género a través de instrumentos normativos eficientes y acciones específicas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación hacia la mujer, así como promover la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad". El proceso de transición a la democracia y la presión de los organismos internacionales para la inclusión de las ONG's y del tema género en los proyectos gubernamentales de cooperación, influyen en la distensión del relacionamiento del movimiento de mujeres con la SMPR.

Desde la creación de esta Secretaría se han logrado avances formales con organismos del Estado. En 1994 se formó una comisión interinstitucional compuesta por varios ministerios, la Fiscalía General del Estado, la Policía Nacional, la Municipalidad de Asunción y ONG's, cuya importancia radicaba en que por primera vez en la historia de las relaciones interinstitucionales se iniciaba el proceso de transversalidad de la igualdad y equidad de género, respecto a los campos de acción de la SMPR, con las instituciones afines y las organizaciones no gubernamentales. Con el Plan Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia hacia la Mujer se inicia no solo la descentralización sino también la transversalidad de la perspectiva de género en las organizaciones gubernamentales.

Un visible impacto en el tema de la violencia intrafamiliar involucra a tres poderes del Estado y a la sociedad civil, y se logra con la aplicación del Plan Nacional de Prevención y Sanción de la Violencia Intrafamiliar. Se involucra a las gobernaciones, municipalidades y grupos de mujeres y se instalan hogares de tránsito y teléfonos con atención durante las 24 horas para casos de violencia doméstica. La implementación del Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en la Educación (PRIOME), por el MEC, ha tenido un impacto importante en los cambios curriculares, los textos escolares y las políticas educativas de la reforma de la educación paraguaya iniciada en 1992.

Un avance importante ha sido la creación, en 2000, de la **Comisión Asesora Permanente de "Equidad, Género y Desarrollo Social"** en la

Cámara de Senadores, por resolución No. 586/00 y otra en la de Diputados, para emitir dictámenes sobre anteproyectos y proyectos de ley sobre la inclusión de criterios de equidad e igualdad de oportunidades referidos a temas como deuda social, discriminación y segregación de mujeres, minorías y grupos vulnerables.

La mayoría de las nuevas secretarías de la mujer, creadas en casi todas las gobernaciones del país, se iniciaron en 1999 y cuentan con no más de cinco integrantes. Realizan numerosas tareas de apoyo a las mujeres de sus respectivos departamentos, en cuestiones como la violencia, un denominador común. Poseen un elevado estatus, pues ostentan el rango de secretarías departamentales. En algunos casos dependen del despacho del gobernador; en otros, de la secretaría general y de la gestión del municipio para incorporar e institucionalizar el enfoque de género como una herramienta conceptual y operativa para cumplir con los principios de equidad social.

En cuanto a la institucionalidad de género en las municipalidades, existen en Asunción, San Lorenzo y Fernando de la Mora. La Municipalidad de Asunción, que cuenta con más recursos humanos y económicos, creó en 1992 el Departamento de la Mujer, que dependía de la Dirección de Recursos Humanos. En el '99 cambió de rango y nombre por el de Secretaría de Políticas Municipales y Género, con directa dependencia de la Intendencia Municipal y cuya función es velar por la inclusión de la perspectiva de género en las políticas macro del municipio. La Comisión de Equidad y Género de la Junta Municipal de Asunción ha dictaminado una serie de acciones afirmativas sobre temas muy importantes para las mujeres, como salud sexual y reproductiva, derechos laborales y violencia, a través de las ordenanzas No. 16/02; la resolución de la Junta Municipal No. 513/02; la ordenanza municipal No. 301/02, que exonera el arancel correspondiente en el Policlínico Municipal para las embarazadas menores de 20 años, durante el tratamiento pre y posnatal.

En el ámbito laboral, se han emitido las resoluciones 214/02 y 1.132/02. La primera se refiere al despido de trabajadoras embarazadas y exige al Ejecutivo restituirles en el cargo y/o el goce de

descanso legal por maternidad, cuyos contratos fueron cancelados por el Municipio, exigiendo el cumplimiento irrestricto de las normas constitucionales. La segunda encomienda a la Intendencia Municipal la adopción de providencias para el estricto cumplimiento de las disposiciones normativas que protegen a la mujer embarazada en el puesto de trabajo. La Junta Municipal solicita a la Intendencia que promueva la igualdad de oportunidades laborales e igualdad de trato en la selección, promoción y remuneración. La resolución No. 1.259/02 de la Junta Municipal se pronuncia en torno a la prevención de todo tipo de violencia contra las mujeres y la creación de otras instancias de asistencia a mujeres víctimas de maltrato. La resolución 213/02 dictamina: “impulsar las políticas que tiendan a la disminución de las desigualdades de género y promover la participación de la mujer en todo el quehacer municipal”.

3.2. La descentralización e institucionalización de género: Los CIDEMs

La Constitución de Paraguay de 1992 realiza un ordenamiento muy acabado de la administración territorial, en varios artículos, regulando en forma pormenorizada los aspectos de la organización, competencia y régimen jurídico de estas administraciones. Se destaca la autonomía política y administrativa que se atribuye a éstas, que es el principio de la ordenación territorial de los municipios y departamentos. Sin embargo, el poder central no ha asumido el cambio político que significa la autonomía política y administrativa de las administraciones territoriales y el principio constitucional de la **descentralización** del Estado, un proceso esencialmente político en el cual el Gobierno transfiere a las autoridades subnacionales la competencia y los recursos para prestar directamente los servicios a la comunidad local o departamental, articular el Gobierno nacional con los territorios y financiar suficientemente los servicios sociales.

La gobernabilidad y el desarrollo institucional del país requieren un consenso entre el ámbito de poder de cada administración pública, siendo la base territorial un elemento esencial por su proximidad hacia la ciudadanía. La primera propuesta es potenciar el ámbito municipal y comenzar la descentralización desde las administraciones locales, siempre que haya concordancia entre las fuerzas políticas que integran el municipio. La Red de Mujeres Múicipes del Paraguay fue la única organización de mujeres participante de las jornadas sobre descentralización, aunque de entre las siete propuestas consensuadas para el programa de reforma y modernización del Estado, la descentralización de los servicios públicos, reformas legales, financieras, del sistema electoral, transparencia y participación ciudadana, desarrollo local y fortalecimiento de la asociatividad fueron temas de interés, mientras el tema género brillaba por su ausencia (ABC, 2003)⁶. Los reclamos todavía no forman parte de la idiosincrasia y accionar de las mujeres paraguayas, ni tampoco las sanciones y/o premios en el caso de incumplimiento de las disposiciones relativas al tema género, provenientes del Estado.

La descentralización efectiva de la SMPR se inició con la creación, en 1999, de los Centros de Iniciativas de Desarrollo de la Mujer (Red CIDEM) para fortalecer el sistema de institucionalidades de género ya iniciado en la capital. El proyecto⁷ fue una iniciativa de gran envergadura administrativa y de gestión, en cuanto a la movilización de recursos humanos y económicos en nueve departamentos, y ha brindado apoyo y orientación a las mujeres rurales en las áreas jurídico-legal, psicológica y de salud. Se ha conformado un “sistema transversal de género en el Estado”, además de las numerosas organizaciones de la sociedad civil que funcionan como puntos focales y promotoras del cambio sociocultural. La creación y funcionamiento de dichos centros surge para fortalecer el proceso de descentralización y combatir la pobreza de las mu-

6 Diario ABC, Presentan plan de reformas hacia la descentralización, Locales, 24 de abril de 2003, p. 32.

7 Red de Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer del Paraguay (Red CIDEM), Informe Técnico Financiero Final, 6 de abril de 1998 al 6 de abril de 2003, Comisión de las Comunidades Europeas, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.

jeros rurales, considerando que dos de cada diez son mujeres jefas de familia. El avance de la pobreza se relaciona estrechamente no solo con el estancamiento de la economía, sino con la debilidad de las instituciones, la baja calidad del capital humano y social y los efectos de un escenario político donde la convivencia democrática y las urgencias del avance tecnológico y la globalización han sido difíciles.

La creación de los centros CIDEMs generó falsas expectativas en las secretarías de la mujer de las gobernaciones debido a que “la descentralización es un proceso reciente y muy lento. La mayoría de las estructuras descentralizadas, por su escasa institucionalidad, son vulnerables a las presiones de nivel central y local y la mayoría de dichas secretarías no tiene sus funciones bien definidas. En general, han desarrollado acciones circunstanciales, de carácter paliativo y meramente de ayuda, aunque sin contar con recursos, posponiendo lo prioritario y esencial de sus funciones en nombre de las emergencias...”¹¹ y necesidades, las que han sido tradicionalmente consideradas como responsabilidad del municipio, sobre todo cuando están respaldadas por el partido político de gobierno.

En 1996 se inicia el Programa de Fortalecimiento Institucional de la SM con apoyo del BID, producto de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, como fue el **I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001 (PIO I)**, en el que se definen los objetivos y acciones de las políticas de género, velando por la no discriminación y equidad de género e incorporando en la agenda pública temas como la violencia contra la mujer, hasta entonces atribuida exclusivamente al ámbito privado. Sin embargo, dicho plan no fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo ni por Ley y, por lo tanto, no se convirtió en instrumento de cumplimiento obligatorio para el resto de la administración pública.

La alianza con la sociedad civil, entendida esta última como las organizaciones de mujeres que luchan por la igualdad en el Paraguay, desde la misma creación de la SM se convirtió en el mayor puntal de apoyo a la labor de esta institución. Asimismo, representantes de la sociedad civil in-

tegraron la delegación oficial a las conferencias de Mar del Plata, en 1994; de Beijing, en 1995 y de Beijing+10, en 2005. Con la participación del Sistema de Naciones Unidas elaboraron el Informe de Desarrollo Humano con Perspectiva de Género, en 1995, y conformaron la Comisión Tripartita de Seguimiento de Beijing.

El ámbito de la institucionalidad ha funcionado transversalmente en la SM, ya que todas las direcciones de la institución están comprometidas con el fortalecimiento de la institucionalidad pública para la implementación del PIO I. La inserción en el Estado y en el ámbito internacional es parte del fortalecimiento institucional, y la constante cooperación internacional se lleva a cabo con el financiamiento de proyectos y asesorías. El Paraguay ha suscrito instrumentos internacionales relacionados con la protección de los derechos humanos y, por cierto, los instrumentos internacionales son considerados verdaderas fortalezas para enfrentar los desafíos provenientes del Estado, así como los instrumentos que presionan a favor del respeto a las instituciones y a los derechos, fundamentalmente de las mujeres.

Entre los desafíos y propuestas, la SMPR ha contribuido a poner en la agenda pública los problemas que permanecían encerrados en ámbitos privados, ya que ha logrado la incorporación de la problemática de la mujer en la agenda del Gobierno. Por lo tanto, se precisa que los distintos sectores de la administración del Estado tomen como suya la tarea de eliminar la discriminación y exclusión de la mujer para profundizar las acciones concretas y coordinadas en este sentido. Es necesaria la creación, a corto plazo, de un calificado **comité asesor** de la **SMPR**, integrado por expertas nacionales independientes y un número limitado y permanente de representantes de los organismos gubernamentales relacionados no solamente con los campos de interés de la SM sino, sobre todo, elegidas por su idoneidad y compromiso con el tema de la institucionalidad de género.

Las funciones y atribuciones del comité deberían estar claramente estipuladas para que no solamente legitime la política y dirección de la SM, sino que sirva como un “gabinete en la som-

bra", es decir de control constructivo para la transparencia del uso y administración de la cosa pública, por un lado. Por otro, para que se comprometa en la elaboración, seguimiento y evaluación de la implementación de las políticas de género en el proceso de reforma y modernización de la SMPR.

La conformación de un grupo de reconocidas expertas nacionales independientes, que se encargue de dar apoyo a las diferentes instituciones comprometidas con el II Plan, a partir de acciones como: a) la realización de un diagnóstico detallado de la relevancia de la variable género en las instituciones seleccionadas, referido tanto a acciones en los servicios como en la estructura de la institución; b) acciones piloto en servicios o áreas escogidas, las que pueden implicar la elaboración de cursos y/o materiales con perspectiva de género y la capacitación de funcionarios/as en los temas específicos y más controvertidos; c) acciones que busquen apoyo (lobby) con parlamentarios/as, precedidas de un intenso proceso de sensibilización, y d) la formación e implementación de instrumentos de seguimiento y monitoreo y de un comité intersectorial compuesto por técnicos de nivel intermedio de las instituciones involucradas, representantes de la cooperación internacional y del comité asesor de la SM.

El fortalecimiento institucional de las oficinas de la mujer es fundamental para la capacitación, el apoyo técnico, la planificación participativa y la ejecución de proyectos para el sector de mujeres más pobres. La medición de impacto del II Plan orientado a la superación de la pobreza y la desigualdad se deberá hacer por medio de la aplicación de indicadores contruidos para monitorear el cumplimiento de los objetivos planteados, y permitir el seguimiento de la situación de hombres y mujeres, en cada uno de los ámbitos y períodos. Es necesario instaurar programas de fortalecimiento del cambio cultural, a partir de incentivos y sanciones en torno a dicho cambio. Para lograr la modificación de actitudes, valores y comportamientos relativos a la equidad de género es preciso crear un sistema comunica-

cional eficiente y adecuado a la velocidad de la información acerca de las ventajas de la institucionalidad de género.

4. Cambios legislativos

Desde la década de los noventa se han producido cambios significativos en el sistema electoral paraguayo, con el fin de ampliar y garantizar los derechos políticos y libertades propias de un régimen democrático, como la elaboración de un nuevo censo electoral, la autorización para presentar listas independientes de los partidos tradicionales, o la prohibición de que los miembros de las Fuerzas Armadas estén afiliados a partidos políticos. El Código Electoral Paraguayo (Ley 834/96) introduce un mecanismo de discriminación positiva orientado a mejorar la representación de mujeres en cargos públicos.

La cuestión de los cupos para mujeres lentamente se hace visible⁸ y discutible en los partidos políticos, cuando el Defensor del Pueblo presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley para modificar el Código Electoral, aumentando del 20 al 50 por ciento el cupo que las mujeres deben tener en las listas electivas de candidatos/as, desde el primero hasta el último lugar. En la misma redacción propuesta por la Defensoría del Pueblo, la incorporación ya es directamente alternada: un varón, una mujer, desde el primer lugar hasta completar la nómina. El proyecto, refrendado por un grupo de diputados, tuvo entrada en la última sesión de la Cámara, en 2003, y girado a comisiones para su estudio. El aspecto más importante y singular de la propuesta es la sanción impuesta a los que no cumplen con la disposición, poco común dentro de los partidos políticos. Se propone que las organizaciones que postulan para cargos electivos plurinominales y que no observen esta disposición, sean sancionadas con la no inscripción de la lista de candidatos/as.

La posibilidad de reforma de la Constitución Nacional respecto a la eliminación de las listas electivas bloqueadas e inclusión de listas abiertas, de

manera a eliminar el manejo arbitrario de las cúpulas de los partidos, será un espacio de mayor participación de las mujeres activistas políticas, en el caso de que se convierta en un tema de movilización feminista en busca del derecho a la paridad con el sexo opuesto, dentro del partido.

4.1. Legislación electoral

En 1996, durante la campaña de inscripción en el Registro Cívico Nacional para las elecciones municipales, se tenía un número visiblemente inferior de mujeres que de hombres. La Secretaría de la Mujer emprendió conjuntamente con el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) una campaña de difusión para mejorar la presencia de mujeres electoras; se aprobó la cuota mínima de 20% de mujeres, distribuida en forma alternada de por lo menos una mujer cada cinco lugares, en las listas internas partidarias, tanto para candidaturas de la agrupación como para candidaturas municipales, departamentales y nacionales. Sin embargo, la ubicación de una mujer en las listas de candidatos/as hace que una vez aplicado el sistema D'Hont, la mujer que no está en los primeros lugares en las listas tenga pocas posibilidades de ser elegida.

El sistema de cuotas ayudó a registrar avances en el porcentaje de participación femenina en listas plurinominales extensas, como las presentadas en el Senado. En las elecciones generales 2003/2008, las mujeres siguen siendo una minoría, si bien se ha dado un progresivo aumento de participación femenina, tanto en candidaturas como en resultados electorales, considerando los datos desde 1993 hasta ahora. El crecimiento es de aproximadamente 3% más de mujeres electas para cada período. Esto puede ser considerado un logro (o al menos, no un retroceso). Debe tenerse en cuenta que si continúa este ritmo de participación femenina en cargos electivos, pasarán doce elecciones antes de llegar a un resultado paritario. Esto significa que esperaríamos hasta el año 2063 para ver esa realidad. Además, nada asegura que se siga progresando (Soto, 2003)^{III}. La ausencia de incentivos o sanciones para el cumplimiento de la inclusión de mujeres en las listas electivas es una deuda pendiente.

Ante la insuficiencia del sistema actual de cuotas para mejorar la representación femenina en cargos políticos es necesario introducir nuevas medidas, como: i) cambiar el criterio de separación mínima entre los hombres y las mujeres en las listas; ii) dar incentivos a los partidos, movimientos y alianzas políticos para que mejoren la representación política de las mujeres; incentivos de orden fiscal o referentes a las aportaciones estatales que reciben los partidos, por ejemplo aumentando la financiación pública en razón de la presencia de mujeres en cargos políticos (PNUD, 2003)^{IV}.

4.2. Resultados electorales en los poderes del Estado

El **poder Ejecutivo** ha estado ocupado por hombres, desde 1993. En el período '95-'99, Paraguay ha tenido 3 presidentes y 2 vicepresidentes. Entre 1998 y 1999, dos mujeres ocuparon como ministras las carteras de Salud y Educación. Entre el '89 y el '93, una mujer fue ministra de Salud. El cambio de gobierno, producto del cruento marzo de 1999 significó el regreso a un gabinete conformado exclusivamente por varones. La vuelta a la normalidad institucional democrática no significó la inclusión de mujeres en altos cargos de decisión. La única mujer con rango de ministra, entre 1993 y 2001, es la titular de la Secretaría de la Mujer, aunque en el tercer nivel de la jerarquía ministerial se contaba con un 31% de mujeres, en 1997.

En el Gobierno actual, las ministras mujeres están en Educación y Relaciones Exteriores, además de la Secretaría de la Mujer, Turismo, Juventud y Adolescencia, Acción Social y Secretaría Técnica de Planificación, con rango de ministras y viceministras en Comercio, Educación y Cultura, aunque las mujeres estén ausentes en la presidencia y vicepresidencia de la República. La primera y única gobernadora, en los 17 departamentos, representa el 5,9% del total de estos cargos. Los cargos uninominales son de más difícil acceso para las mujeres, ya que no existen posibilidades de incidir en ellos a través de medidas de **acción positiva**. Estas son medidas correctivas de carácter transitorio de un grupo social, producto de la discriminación, buscando

aumentar la participación de las mujeres en determinados ámbitos de la actividad social, política y económica, en los que se encuentran subrepresentadas. Por consiguiente, el acceso de la mujer a dichos lugares es propiamente mérito personal de las que emprenden la batalla (aunque sí pueda ser un logro colectivo la sensibilización y apertura a la posibilidad de tener mujeres dirigentes en estos niveles)^V.

El poder Legislativo nacional y departamental experimentó un crecimiento en la presencia de mujeres parlamentarias electas para el período 1993-1998: del 5,6% pasó a un 8%, en el período 1998/2003, siendo en la cámara de Senadores donde se registró un crecimiento significativo, del 11,1% al 17,8%, como efecto del establecimiento de una cuota mínima del 20% para mujeres, por mandato del Código Electoral. Sin embargo, la cámara de Diputados se mantuvo con apenas el 2,5% de mujeres entre sus 80 integrantes, insensible a esta acción positiva por ser electas a partir de circunscripciones electorales pequeñas (Soto, 2003)^{VI}.

La participación de las mujeres en el Congreso ha sido la de una buena elección: 4 senadoras de un total de 45 miembros y 8 diputadas de un total de 80, siguiendo con la desigualdad e inequidad de género en cuanto a la distribución por sexo en el Congreso de la Nación. Se supone que el aumento de mujeres diputadas, aunque leve –de 2 a 6–, se deba a que las mujeres ganaron fuerza en sus respectivos partidos políticos, mientras que la disminución de senadoras tiene que ver con las divisiones internas de los partidos mayoritarios. Las mujeres esperan que la invisibilidad numérica actual pueda equilibrarse con la visibilidad en la calidad de sus proyectos y debates, donde el liderazgo de la mujer parlamentaria será fundamental y difícil, debido a nuestra cultura en relación con la actuación de la mujer en el ámbito público.

A corto plazo, la tarea del movimiento de mujeres y feministas paraguayas se basa en que la equidad de género impregne el pensamiento y accionar de los y las representantes del pueblo para que ésta sea una realidad en el nuevo Parlamento. Por consiguiente, resulta fundamental

que se pueda discutir una agenda legislativa consensuada con el movimiento de mujeres para el fortalecimiento institucional, y que la tradicional dicotomía “género versus partido” no se convierta en un obstáculo para las mujeres políticas, feministas, y para las leyes que refuercen el avance de las mujeres. En este sentido, es necesario ampliar los servicios de atención legal especializados en forma descentralizada, para facilitar el acceso de las mujeres de todas las regiones del país, principalmente de la mujer rural de localidades muy alejadas de los centros urbanos. Para continuar avanzando, es preciso seguir revisando y transformando los vacíos legales, así como los procedimientos para la aplicación de las leyes. En el proceso de constitución de nuevas normas, las mujeres no tienen la misma relevancia que otros actores y, pese a la gravedad de sus problemas y a sus aportes a la reproducción de la sociedad, al fortalecimiento de la sociedad civil y a la democracia, pueden permanecer excluidas en el proceso de construcción de nuevas identidades.

En los cuerpos legislativos nacionales y departamentales aumenta la presencia femenina. Las cuatro senadoras titulares electas (ANR, PLRA, MPQ y UNACE) representan el 8,9%, entre las 45 bancas de la cámara alta, mientras que las ocho diputadas (una de la ANR, cuatro del PLRA y tres del MPQ) hacen un 10%, entre los 80 lugares de esta cámara. Esto significa una presencia del 9,6% en el Congreso Nacional. En las suplencias aumenta el porcentaje femenino, aunque menos en la cámara de Diputados y más en Senadores.

El poder Judicial es, sin lugar a dudas, el poder político que enfrenta en el presente un profundo y creciente cuestionamiento de parte de la población en general, y especialmente de las mujeres, aunque por razones diferentes. Las mujeres reclaman participación en la Corte Suprema de Justicia; la ciudadanía reclama justicia e independencia de los poderes del Estado. Las instancias de mayor poder de decisión, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Tribunal Superior de Justicia Electoral siguen siendo inaccesibles para las muje-

res, concentradas en los juzgados de paz, las fiscalías y defensorías⁹.

Solamente una mujer en 1910 ocupó el Superior Tribunal de Justicia. Luego de siete décadas sin mujeres en el ejercicio de la judicatura, otra mujer fue nombrada como jueza en primera instancia, en 1980, siendo también la primera mujer que integró posteriormente un tribunal de segundo rango.

En 2003, la renuncia de un miembro de la Corte Suprema de Justicia dio lugar a una lucha para que una mujer formara parte de la terna para la elección de ministra de la Corte. Con el lema “Mujeres a la Corte es justicia!”, los esfuerzos del movimiento de mujeres liderado por la Asociación de Abogadas del Paraguay (ADAP), la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), la Coordinadora de Derechos Humanos (CODEHUPY) y Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, han logrado que se nombre a una mujer¹⁰. La movilización consiguió la concienciación de la exclusión de las candidatas mujeres, y se expuso públicamente la falta de transparencia de los requisitos y procedimientos existentes.

En la Cámara de Apelaciones, de un total de 100 miembros, 18 son mujeres y 79 hombres: 18% de cargos femeninos y 82%, masculinos. En los juzgados de primera instancia de todas las áreas hay 52 mujeres y 122 hombres: 29,8% y 70,2%, respectivamente. En los juzgados de Paz existen 103 mujeres y 151 hombres: 40,5%, para el sector femenino y 59,5%, para el masculino. En las defensorías públicas, existen 91 mujeres y 57 hombres: 61,4% y 38,5%, respectivamente. Como era de esperarse, en los niveles con estatus más bajos, como secretarios/as y actuarios/as en toda la República se tiene a 206 mujeres y 155 hombres: 57% de secretarías y 43% de secretarios. Más mujeres acceden a cargos, cuando menor es la remuneración y el grado de afectación a la cosa pública, mientras que a medida

que aumenta el salario, el manejo de los recursos y el poder, disminuyen las mujeres.

5. La reforma y modernización del Estado

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República enfrenta la posibilidad de disminución de su actual estatus, en el proyecto de “Ley de reorganización ministerial”, en el que se propone que en el marco de un Ministerio de Acción Social se la anexe como una dependencia más. Por otro lado, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores propone ponerla en el ministerio de Gobierno. El movimiento de mujeres considera que el anteproyecto significa un grave y completo retroceso del esfuerzo de tantos años en los avances logrados respecto a los derechos de las mujeres en los diferentes niveles y ámbitos de la sociedad civil y de la administración pública. La Secretaría de la Mujer es la institución pública más importante para la producción y gestión de políticas de género, orientadas al desarrollo humano integral, con los organismos e instituciones de promoción de la mujer, a través de acciones positivas hacia las mujeres. El problema es que en un país con una institucionalidad estatal sumamente frágil como Paraguay, los discursos, programas y leyes no siempre impregnan la lógica operativa del Estado. Por lo tanto, el II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres corre el riesgo de no ser incorporado transversalmente en las políticas de Gobierno, o ser ignorado en la nueva conformación de autoridades políticas. En mayor medida, cuando la incidencia de la sociedad civil es bajísima y menos aún la participación política de las mujeres en puestos de decisión efectiva.

Considerando aquí exclusivamente las cuestiones de género, la Comisión de Género, Equidad y Desarrollo Social¹¹, para el anteproyecto de Ley Orgánica del poder Ejecutivo, propone algunos

9 DECIDAMOS, PLURAL, Boletín informativo publicado por Decidamos: Campaña por la Expresión Ciudadana. feb/marzo/03.

10 ABC, Política, 16 de mayo de 2003, p 11.

11 Elaborados con la asistencia de la consultora María Victoria Heikel.

comentarios y observaciones al proyecto elaborado por una comisión especial, con el propósito de incorporar la perspectiva de género y equidad social en dicho proyecto de Ley. Por ejemplo, en el **Art.2**, en los principios generales se recomienda incluir: i) **perspectiva de género**: orientación de políticas públicas que permiten hacer visibles y compensar las diferencias de situación, condición, posición, oportunidades y trato entre hombres y mujeres debidas al sexo. En el **Art. 32**, entre las funciones específicas del ministerio de Gobierno, se sugiere incluir un nuevo inciso: f) proponer, orientar, evaluar y coordinar entre los diferentes ministerios, planes y programas con perspectiva de género.

Dicha propuesta se fundamenta en que, además de los preceptos constitucionales, el Paraguay ha signado diferentes documentos internacionales, principalmente en el sistema de Naciones Unidas, tales como los Planes de Acción de las Conferencias Internacionales de la Mujer en Nairobi (1985) y Beijing (1995); la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (ratificada en 1986) y su Protocolo Facultativo (ratificado en 2001), por los cuales se ha comprometido a disponer “en las más altas esferas del gobierno” de instancias específicas desde las cuales dictar políticas y programas con perspectiva de género. En 1993, se ha creado la SMPR en seguimiento de los compromisos internacionales, las demandas y propuestas de las organizaciones de mujeres en el Paraguay. En este sentido, se propone considerar que la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no puede retroceder respecto de los compromisos ya asumidos, tanto en términos de modernización del Estado, como de reconocimiento de propuestas y necesidades desde la sociedad civil.

Una de las funciones centrales de la **reforma y modernización** del Estado respecto al funcionamiento de la Secretaría de la Mujer debería ser el monitoreo de los mecanismos nacionales

para la equidad de género, con poder de decisión y autoridad sobre la planificación de los programas y los presupuestos, en términos de una capacidad burocrática mínima para un buen y adecuado desempeño. Por lo tanto, es fundamental destacar la importancia que tiene la autoridad personal de la responsable de dicho organismo, ya sea por su carisma personal, autoridad de su poder de mando, transparencia y experiencia positiva en la gestión principalmente administrativa de una organización similar.

La **transversalización** de un enfoque de género en las organizaciones de mujeres y otras organizaciones sociales constituye una tarea necesaria del movimiento de mujeres, para que los intereses de género no queden excluidos o invisibles. Es decir, integrar la perspectiva de género desde el diseño y la ejecución, hasta el seguimiento de las políticas, programas y proyectos de la administración del Estado.

6. Los desafíos planteados por el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 (PIO II)

El segundo plan¹², a diferencia del primero, trata de hombres y mujeres como protagonistas de la inequidad de un sistema sociocultural que los afecta, aunque son las mujeres las que históricamente están en mayor desventaja en todos los ámbitos de la sociedad paraguaya. La coordinación del mismo estará a cargo de la Secretaría de la Mujer y está organizado en nueve capítulos referidos a los principales ámbitos de acción para la transformación de las relaciones de género.

La cultura tradicional, como el mayor y más difícil obstáculo para el cambio de las costumbres, valores y actitudes hacia la relación de los sexos, reflejada en el lenguaje sexista, distribución inequitativa de roles en el núcleo familiar, en la vida

12 Resulta fundamental para la efectiva implementación del PIO II el explícito y decidido apoyo del Estado y Gobierno del Paraguay en cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Nacional, que dice: “todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admitirán discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios, sino igualitarios”.

pública y para la construcción de estereotipos en los medios de comunicación masiva, sobre todo cuando un porcentaje de las mujeres rurales son monolingües guaraní, lengua donde los dichos y refranes populares que descalifican y se mofan de la mujer son de uso corriente en todo estrato social^{VI}. El bilingüismo significa muchas veces no solo incorrecta información en los temas de mayor interés para las mujeres, sino también obstáculos para el uso del castellano en el discurso público, del cual depende en gran medida la autoestima de la persona y su relación con el/la otro/a.

Se ha avanzado poco en disminuir los estereotipos de la imagen femenina como objeto sexual en los medios, aunque la ausencia de mujeres en los cargos de decisión influye en que el tema género siga invisibilizado y no existan grupos de control o sanciones para erradicar la publicidad que fomenta la desigualdad, violencia y los valores negativos respecto a la perspectiva de igualdad de género. El acceso a los recursos económicos y al empleo es lograr la igualdad entre mujeres y hombres en cuanto a la permanencia, salario, condiciones de trabajo, trato, acceso y control de los recursos económicos. Si bien se ha dado un significativo avance de la mujer en el mercado de trabajo, ya que de una participación en la PEA de un 41,3%, en 1999, asciende a un 38,7%, en 2001, aunque dicho avance no va acompañado de cambios en la situación y posición de la mujer trabajadora en la pirámide ocupacional en un mercado laboral tradicionalmente segregado por sexo.

La tasa de desempleo de las mujeres es de 54,40% y la de los varones, de 45,60%. Es importante tener presente que un 24,2% son mujeres jefas de hogar, condición definida por la ausencia de hombre adulto proveedor o de presencia esporádica. De acuerdo con la Encuesta Integrada de Hogares (EIH), de 1999, esta situación familiar tiene mayor incidencia en el sector urbano, 27,3%, que en el sector rural, con el 20,1%. Se considera que siete de cada diez jefas de hogar no tienen pareja. Estos son los hogares expuestos a caer en mayores niveles de pobreza, situación que ha cambiado para el 2000/01,

ya que de cada diez hogares, dos están encabezados por mujeres. En el área urbana llega al 29,6% y en el área rural, al 19,6%.

El Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades en la Educación (PRIOME) dentro del MEC, a instancia de la Secretaría de la Mujer, se convirtió en la piedra fundamental para la introducción del componente género en el currículo escolar, programas, planes, formación y, en menor medida, lo concerniente a las actividades docentes. La publicación de la “Ley General de Educación” y “Paraguay 2020: Enfrentemos el Desarrollo Educativo” son las muestras más importantes de la inserción del tema género en el sistema educativo. La tarea pendiente es lograr que la equidad en la educación sea parte del currículo oculto del proceso pedagógico.

Si bien la modernización del sistema educativo, entendida como el significativo acceso de la mujer a la educación formal, en términos cuantitativos los matriculados del sexo femenino alcanzan el 52%, en 1999^{VIII}. Se ha podido reducir la tasa de analfabetismo de la población paraguaya, que para el 2000/01 alcanzó el 8,4% de la población total. Para las mujeres, 9,8%, y 6,9%, para los varones, cifras que aumentan en la zona rural, ya que a nivel de la población total es de 12,9%. En este orden de cosas, las mujeres campesinas alcanzan el 15,4% y los hombres, 10,7%. Sin embargo, en el sector urbano, a nivel total solo llega a 5,1%; hombres, 3,7%, y mujeres urbanas, 6,3%.

En el Informe Social Watch 2003 se indica que Paraguay ha tenido progresos insuficientes en cuanto a los compromisos del área educativa¹³. Este es un informe internacional sobre el progreso hacia la erradicación de la pobreza, la igualdad de género y los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Entre los diez compromisos concretos asumidos por este país, que son de interés en este documento, está la “proporción de la matriculación bruta femenina, como porcentaje de la proporción masculina”, una meta de 2015, ya alcanzada. La “proporción de la matriculación secundaria bruta femenina, como porcentaje de la proporción mascu-

13 Diario ABC “Compromisos incumplidos en el área educativa”, Locales, 12 de junio de 2003, p. 30.

lina" dice que "de mantenerse el ritmo del período 1990-2000 continuará experimentando retrocesos". Los pronósticos indican que a este ritmo, Paraguay no podrá lograr las metas previstas para la próxima década. Por ejemplo, habrá retrocesos en la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria, y en la matriculación bruta femenina en la secundaria.

La salud integral de la mujer está considerada la gran deuda pendiente del Estado, traducida en la alta tasa de mortalidad materna: 114,4 por cada 100.000 nacidos vivos, en 1999. Las causas son desórdenes en el sistema circulatorio (38%); tumores (13,4%); infecciones (5,6%), etc. En general, la mortalidad está relacionada con los órganos reproductivos o las infecciones, ocupando el aborto el primer lugar, aunque esté encubierto por subregistros, "omisión o su vinculación con otras causas derivadas, como las hemorragias de orden obstétrico" (STP, 2000)⁸. El aborto clandestino es la causa de alrededor de 400 muertes al año. Contrariamente, la muerte de los varones está relacionada principalmente con la violencia, mientras el número de suicidios ha crecido enormemente.

La disminución de la tasa de mortalidad materna es uno de los objetivos del Plan Nacional de Salud Reproductiva 1997-2001, considerando que la salud y los derechos reproductivos están en la Constitución Nacional, aunque no existen leyes al respecto. Recientemente se ha iniciado la elaboración del Plan de Salud Reproductiva 2003-2008.

El capítulo "vida libre de violencia" trata de prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer. El art. 60 de la Constitución Nacional dice: "el Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad". Los avances jurídicos obtenidos en este campo son significativos. En 1995 se ratifica la Ley 605/95 (Belén do Pará); se promulga el Código Laboral y se incorpora la figura del acoso sexual en el Código Penal, donde se incluyó la violencia familiar (Art.229).

El movimiento de mujeres, a través de la CMP, llevó a cabo un proceso participativo de consul-

tas a varios sectores de mujeres para la elaboración de la Ley 1600/2000 contra la Violencia Doméstica, la cual involucra a los Juzgados de Paz, Policía Nacional, centros de salud y a la SM. En este sentido, en 1998 se realizó la "Campaña Nacional contra la Violencia Doméstica". La Central Unitaria de Trabajadores (CUT), para la erradicación de toda forma de acoso sexual en el trabajo, hizo una campaña muy activa para concienciar a los trabajadores y empleadores. Se destaca la exitosa campaña de sensibilización radial para difundir nombres de organizaciones de atención a mujeres víctimas de violencia, tratando de lograr que el varón se involucre en la defensa de la mujer.

El ambiente sano y sustentable considera la denuncia permanente y sistemática de las acciones que afecten negativamente a las personas en busca del desarrollo sostenible y la protección del ambiente, fortaleciendo los mecanismos nacionales, departamentales y locales que sirvan de receptores de denuncias sobre el deterioro del ambiente. Los municipios con menor calidad relativa son los que usan menos fertilizantes químicos, en promedio. El uso indiscriminado de plaguicidas ha deteriorado la calidad del suelo y de los recursos hídricos, amenazando la sostenibilidad del sistema productivo agropecuario y forestal. La degradación del suelo produce una disminución de la producción agrícola y de los ingresos familiares. Es una de las tasas de deforestación más altas de Latinoamérica (PNUD, 2003)⁹.

La difusión de las causas del deterioro ambiental, y sus efectos sobre la población y, en particular, sobre las mujeres, es necesaria a través de campañas orientadas a dar a conocer los futuros cambios climáticos, carencia de agua potable, deforestación, etc., a partir de la sensibilización y capacitación de los responsables de los programas y políticas ambientales. La deforestación, sumada a la escasez de agua debido a la contaminación y las sequías, obliga a las mujeres a largas caminatas, con pesadas cargas para traer agua de lejos, lo que impacta en la salud y en el tiempo dedicado a otras labores familiares y/o productivas, considerando que la mujer campesina en este país trabaja un promedio de 14 y 15 horas diarias.

Perspectivas de la institucionalización de género

El interés estuvo centrado en la opinión del movimiento de mujeres sobre qué cosas se deberían mantener y cuáles cambiar dentro de la SMPR, para el período 2003-2007. Por consiguiente, se llevó a cabo un sondeo de opinión entre mujeres activas en el movimiento y de organizaciones mixtas sobre ambas preguntas, y las que hacen al contexto institucional y al futuro de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Las respuestas obtenidas evidencian un común denominador, que se resume en la necesidad de contar con esta institución para garantizar que las políticas públicas y la gestión del Estado tengan perspectiva de género. Algunas respuestas consideran que la SM precisa proveer más asistencia a las mujeres pobres y a la madre soltera con hijos. Otras se inclinaban por respuestas de tinte político sobre la necesidad de nuevos liderazgos y activa forma-

ción de recambio en la juventud, para llevar adelante el fortalecimiento de la dirigencia y promotores/as del sistema institucional de género en el Estado.

Si bien solo se contó con algunas propuestas programáticas de las mujeres candidatas a los gobiernos central, departamental y municipal del período 2003-2007, de distintos partidos y movimientos políticos, se considera importante que se configure el primer paso para la construcción de una agenda de equidad de género, orientada al sistema de institucionalidades de género, para los próximos cinco años y para un nuevo Paraguay. Sin embargo, una vez más “se notó la ausencia de las mujeres con mayores posibilidades de ocupar el cargo para el que se postulan” (Thiede, 2001)^{xi}, y la falta de experiencia para hablar pública y específicamente sobre sus programas y medidas con perspectiva de género incluidas en las políticas públicas de la plataforma de gobierno de sus partidos y movimientos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- I Bareiro, Line, “Remoción de obstáculos electorales para una participación equitativa de mujeres en la representación política de América Latina”, Documento de trabajo, CEPAL, 29 de agosto de 2002.
- II Informe Técnico-Financiero Final, 6 de abril de 1998 al 6 de abril de 2003, Red CIDEM, Convenio PRY/B7-310/95/141, Secretaría de la Mujer PR, Asunción, 2003, p 14.
- III Soto, Clyde, “Continuidades sin fisuras. Panorama electoral y participación femenina”.
- IV Libro Blanco sobre la Reforma Constitucional en Paraguay, IIG Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, PNUD, Febrero 2003, pp 17, 18, 19.
- V Soto, Clyde. “Continuidades sin fisuras. Panorama electoral y participación femenina”. NOVAPOLIS, Revista de estudios políticos contemporáneos. No. 3, mayo de 2003.
- VI Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995-2000, “La Mujer en el ejercicio del Poder y la adopción de decisiones”. Informe no gubernamental. Coordinación de Mujeres del Paraguay, PNUD/UNIFEM/RLA/99WO4.
- VII Corvalán, Graziella, “La perspectiva de género en las lenguas del Paraguay” en: Desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en el Tercer Milenio, IV Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, Comisión Nacional de Bilingüismo, MEC, UNESCO, Asunción, noviembre 2000, pp 75-88.
- VIII Ministerio de Educación y Cultura, Anuario Estadístico 2000, Asunción.
- IX Secretaría Técnica de Planificación 2000, Diagnóstico Sociodemográfico del Paraguay, Asunción.
- X Informe Nacional de Desarrollo Humano Paraguay 2003, DGEEC, PNUD, Paraguay 2003.
- XI Thiede, C. y Villalba, V., “Propuestas de género desde las mujeres candidatas”. En: Informativo Mujer CDE-Área Mujer, año 15, No. 161, p 29 y siguientes.